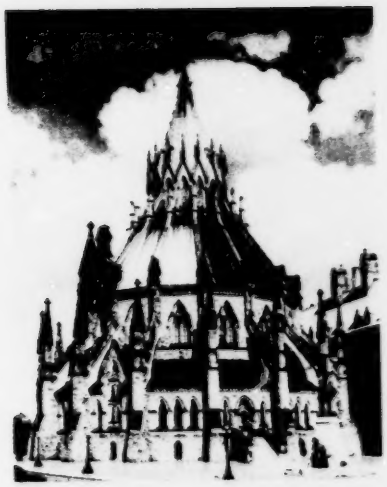
BP-93E

FEDERAL SOCIAL SECURITY AND SOCIAL WELFARE LEGISLATION IN CANADA

Helen McKenzie

Political and Social Affairs
Division
Research Branch
Ottawa

11 May 1984



LIBRARY OF PARLIAMENT

FEDERAL SOCIAL SECURITY AND SOCIAL WELFARE LEGISLATION IN CANADA

Helen McKenzie

Political and Social Affairs
Division
Research Branch
Library of Parliament
Ottawa

11 May 1984

BACKGROUND PAPER FOR PARLIAMENTARIANS

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

INCOME SECURITY 2

A. Old Age Security 2

- Old Age Pensions 3
- Guaranteed Income Supplement 4
- Spouse's Allowance 5

B. Veterans and Civilian War Allowances 5

C. Child Support Programs 7

- Family Allowances 7
- The Child Tax Credit 8

D. Income Tax Provisions 8

1. Provisions for Dependents 9
2. Age and Disability Provisions 10
3. Unemployment and Retirement Plans 10

SOCIAL INSURANCE 11

A. Health Legislation 11

B. Unemployment Insurance 15

C. Canada Pension Plan 17

.../2

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

SOCIAL WELFARE PROGRAMS 18

A. The Canada Assistance Plan 18

B. Manpower Training and the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons 19

IMPLEMENTATION OF LEGISLATION: THE DEPARTMENT OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE 20

CONCLUSION 22

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FEDERAL SOCIAL SECURITY AND SOCIAL WELFARE LEGISLATION IN CANADA

INTRODUCTION

The Canadian social security system has been achieved by the introduction of legislation in different areas, largely since World War II. Measures have been introduced not as part of an overall scheme but rather, in a piecemeal fashion, in response to particular needs and pressures.

Social changes resulting from the great depression, the Second World War and the growth of industrialization, accelerated public demands for national policies to protect the individual against serious risks and to ensure the provision of fundamental necessities. A basic minimum standard of living became a common objective.

The development of national programs toward this goal was complicated by the constitutional division of powers between the federal and provincial governments. Various approaches were developed to overcome jurisdictional complications and establish a network of systems to ensure provision of the fundamental needs of the individual.

Toward this end, Parliament has legislated to provide income security and social insurance as well as to assist in the development of various social welfare measures.

The principle of social insurance, represented for example in the unemployment insurance plan, involves the sharing of risks and the concept of average rather than individual needs. Rights to benefits essentially are based on the payment of premiums. Social security, on the other hand, is "the legislative acknowledgement of the state's responsibility for the welfare of its citizens, the benefits of this concern accruing to citizens 'as of right' and not necessarily as the consequence of

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contribution".(1) The Old Age Pension, for instance, was made to apply universally to those over a certain age.

In addition to plans in these categories are the programs which may be termed social welfare or social services. Basically, these are complementary anti-poverty measures in which the federal government has played a funding role.

In some cases, programs may be considered to have elements of more than one of these categories. These have been arbitrarily characterized in this paper under one heading. For example, the Canada Pension Plan is discussed as social insurance although it may also be termed an income security provision.

Legislation creating social programs has often been followed by pressures for their expansion. Important aspects of developments in this field, therefore, are the structure and extent of government offices which interpret the intent of the legislation and facilitate the application and growth of programs.

This paper provides a very brief account of the development of federal income security, social insurance and social welfare legislation in Canada and of the government Department most involved in its implementation. The length of this review does not permit detailed analysis or a description of all the enactments made in this field. Only those considered of major importance are discussed.

INCOME SECURITY

A. Old Age Security

Income security for the elderly in Canada may now be considered as a three-tiered system. In addition to private pension plans and employer-sponsored private schemes, there is the public system of Old

---

(1) Charles Rachlis, "A Farewell to Welfare: The Politics of Social Security Reform and Fiscal Federalism in the 1970s", paper presented to the meeting of the Canadian Political Science Association, Ottawa 1982, p. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Age Security and Guaranteed Income Supplements and the Canada/Quebec Pension Plans.

The development of a national scheme of social security in Canada was complicated by the federal-provincial division of powers under the Constitution. Following a period of agitation for a national old age pension scheme and completion of a study of the question by a parliamentary committee in 1924, it was decided that "although a contributory scheme with a federal collection of premiums would be unconstitutional, federal grants for a means - test plan funded from general revenues would be acceptable".(1)

This approach to the constitutional problem opened the door to subsequent social security legislation using a similar funding formula.

1. Old Age Pensions

Under the Old Age Pensions Act, 1927,(2) the federal government shared with the provincial administrations the cost of old age pensions which were means-tested and restricted to persons 70 years of age and over. This legislation was eventually repealed and superceded by the Old Age Security Act(3) which became effective on 1 January 1952. Henceforth, universal old age pensions would be available in Canada from the age of 70 years as a right, without a means test, subject to Canadian residence requirements. Under the Old Age Assistance Act,(4) means-tested pensions were made available for the age group from 65 to 69 years.

The amount of the old age pension increased gradually over the years. In 1965 the Act was amended to add a cost-of-living adjustment to the basic monthly pension (then $75) to a maximum 2%. This change became effective in 1968. A further amendment in 1965 provided for a gradual

---

(1) R.A. Badgley, C.A. Charles and G.M. Torrance, The Canadian Experience with Universal Health Insurance: Final Report, University of Toronto, Toronto 1975, p. 44.

(2) S.C. 1926-27, c. 35.

(3) S.C. 1951 (2nd Sess.), c. 18.

(4) S.C. 1951, c. 55.

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lowering of the age at which the pension would be paid. By 1970 eligible persons were entitled to receive it at 65 years of age.

During the 1970s there were several changes made to the Old Age Security system. In 1973, the pension was raised to $100 per month and provision was made for its quarterly (rather than annual) revision with escalation of payments in accordance with increases in the Consumer Prices Index.

From 1977 on, a full Old Age Security Pension was payable to eligible persons following 40 years' residence in Canada after age 18 and a proportionate pension was payable to eligible persons with 10 to 40 years of residence after age 18. (Between 1952 and 1982, the number of recipients of Old Age Security payments increased from 643,000 to 2,368,569).(1)

In June 1982 it was announced that the indexing of Old Age Security payments would be limited to 6% in 1983 and to 5% as of 1 January 1984. These changes became effective after Bill C-131 received Royal Assent on 15 February 1983. The basic Old Age Security pension was raised in April 1984 to $266.28.

2. Guaranteed Income Supplement

The Old Age Security Act was amended in 1966 to provide for the Guaranteed Income Supplement (GIS) for low-income Canadian residents receiving Old Age Security payments.(2) Under the GIS program, which was introduced in 1967, provision was made for the payment of a supplement to the pension in appropriate cases, following ministerial approval of a pensioner's application. The supplement was based on an income test rather than an income and assets test.

It was expected that the income guarantee formula would provide a higher level of income support for a given outlay of funds than a flat-rate increase would achieve. In 1971 and 1972 the amount of the supplement was increased. As of 1 April 1973 the GIS became subject to full escalation in accordance with the cost-of-living increases. A further

(1) Canadian Tax Foundation, The National Finances 1982-83, Toronto 1983, p. 132.

(2) S.C. 1966-67, c. 65.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

change enacted that year allowed for quarterly escalations in the supplement, to be effective from 1 October 1973.

Amendments to the legislation further increased the GIS payments as of 1 January 1978 and 1 January 1980. On 31 March 1982 there were 1,258,813 pensioners receiving supplements (about 53% of all pensioners).(1)

Although increases to Old Age Security payments were subjected to the "six and five" percentage restraints, there was no limitation placed on the indexing factor as it applied to GIS payments. In effect, with the indexing of Old Age Security payments limited to 6% in 1983, needy pensioners were able to have their GIS payments augmented so that they would not suffer a loss of income. The monthly GIS was increased in April 1984 to $267.33 for a single person and $206.11 for a married person. The GIS has been referred to as "the most effective instrument for diverting scarce tax dollars to the elderly most in need of them".(2)

3. Spouse's Allowance

The Old Age Security Act was amended in 1975 to provide for payment of a spouse's allowance under certain circumstances. This allowance became payable on 1 October 1975, on an income-tested basis, to pensioners' spouses (aged 60 to 64) who satisfied residence requirements. The Old Age Assistance Act, no longer needed, was repealed.

Originally, the spouse's allowance ceased with the death of the pensioner. However, an amendment in 1979 reinstated the spouse's allowance in such a case until the surviving spouse either reached age 65 or remarried. In April 1984, the maximum spouse's allowance rose to $472.39.

B. Veterans and Civilian War Allowances

In addition to these major income security programs, other federal initiatives have been taken to provide income support for war veterans and their dependents.

---

(1) Canadian Tax Foundation, (1983), p. 131.

(2) W. Irwin Gillespie, "Canada's Poor Staying that way", Perception, January/February 1979, p. 6-7 at p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Following World War 1, The Pension Act of 1919(1) authorized pensions for disabled veterans, their dependents and those of deceased servicemen. The War Veterans' Allowance Act(2) in 1930 introduced monthly allowances for needy veterans. Amendments to this legislation in subsequent years extended its scope.(3)

In 1962 the Civilian War Pensions and Allowances Act(4) entitled certain civilians to benefits comparable to those previously made available to veterans. In 1973 the War Veterans' and Civilian War Allowances were adjusted with a formula to gear allowances to a modified income test and to allow for annual adjustment of monthly rates.(5)

In 1974 amendments to the existing legislation provided for equality of status for male and female veterans under The War Veterans Allowance Act(6) and extended the definition of persons who may be deemed a spouse or widow for the purposes of the Act.(7) A new section identified the groups eligible for allowances as orphans, male veterans or widowers aged 60 or more; female veterans or widows aged 55 and over, and any veteran, widower or widow who is permanently unemployable because of physical or mental disability or is incapable of maintaining himself or herself because of disability or insufficiency combined with economic handicaps or because of the need to care for a dependent child.(8)

---

(1) S.C. 1919, c. 43.

(2) S.C. 1930, c. 48.

(3) R.S.C. 1970, c. W-5.

(4) S.C. 1962, c. 11.

(5) S.C. 1973-74, c. 9.

(6) Statute Law (Veterans and Civilian War Allowances) Amendment Act, 1974, S.C. 1974-75-76, c. 8, s. 2.

(7) Ibid., s. 3(7).

(8) Ibid., s. 4(1).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Child Support Programs

1. Family Allowances

The second major approach of the federal government towards the provision of universal income security for Canadians was the family allowances program.

In 1944 the Family Allowances Act[1] was passed. The federal government undertook to pay, without any means test, a monthly allowance for every child under 16. There were some residence requirements for eligibility. The new scheme began on 1 July 1945. The plan was financed from general revenues.

Nearly three decades later, major changes were wrought by a new Family Allowances Act.[2] This legislation authorized payments, beginning on 1 January 1974, of family allowances of $20 per month for each child under 18 and resident in Canada. Payments would be indexed annually to cost-of-living increases shown in the Consumer Price Index. Family allowances were made part of parents' taxable income. In this way, benefits to those not in need were reduced. Residence requirements were relaxed.

It was provided that any province could vary the payments according to the age of the child or the number of children in a family. Monthly allowances, however, were required to be at least 60% of the national rate and the average monthly payment for all children to be the same as the monthly national rate. Quebec adopted its own system, providing increasing amounts for second and third children in a family. Alberta chose to provide payments that increased with the age of the child.

In 1976, indexing of family allowances was suspended for that year as part of an anti-inflation program.

Major changes to the program were made by legislation in 1978 which amended the Income Tax Act and the Family Allowances Act.[3]

---

(1) S.C. 1944, c. 40.

(2) S.C. 1973-74, c. 44.

(3) An Act to amend the Income Tax Act and to amend the Family Allowances Act, 1973, S.C. 1978-79, c. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Family allowances were reduced, as of 1 January 1979, from $25.68 to $20 for each child under 18 years of age in most provinces and the territories, with provision for continued annual indexing to the cost of living. The federal budget in June 1982 as a restraint measure proposed that escalation of family allowances by indexing be limited to 6% in 1983 and 5% in 1984.

Family allowances have been said to benefit more Canadians than any other social program, with close to 60% of families receiving payments.(1)

2. The Child Tax Credit

In 1979, at the same time as Family Allowances were reduced, the refundable Child Tax Credit program (legislated in 1978) was instituted. This new child benefit was delivered through the income tax system. Unlike the universal family allowance scheme, the Child Tax Credit is a selective program. Its net effect is to provide an annual sum for each child under 18 in lower income families and amounts reduced in accordance with increased levels of income for other families. At the time of its introduction, the credit was valued at $200 per child in families with annual incomes up to $18,000. Although family allowances were made subject to the restraint program announced in 1982, it was decided that the tax credit would continue to be fully indexed.

The Child Tax Credit program was designed "to provide additional assistance in meeting the costs of raising children in low to middle income families".(2) The program benefits some five million children.(3)

D. Income Tax Provisions

The importance of the Income Tax legislation in effecting measures of social security should not be overlooked. Although the Income

---

(1) National Council of Welfare, Family Allowances for All?, Ottawa 1983, p. 4.

(2) Health and Welfare Canada, Family Allowances, Ottawa 1981, p. 9.

(3) National Council of Welfare (1983), p. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tax Act[1] and its amendments deal primarily with the collection of money for the government, in some cases enactments of exemptions from tax have been introduced to provide financial assistance to individuals in certain categories.

1. Provisions for Dependents

There are three main kinds of income security provisions in the Income Tax Act which reduce the taxpayer's income subject to tax in accordance with the number of persons dependent on the income. These are the exemption for a spouse, (the "married or equivalent" category), the exemption for dependent children and the exemption for other eligible dependents. These exemptions are available in cases where the spouse or other dependent of the taxpayer has little or no personal income.

- The Child Tax Exemption

The tax exemption for dependent children is "the oldest, yet probably the least familiar federal child benefit".[2] Deductions from taxable income for dependent children have been allowed in Canada since 1918. In 1983 an income tax exemption of $710 was permitted for every child under 18 years of age.

- Family Allowances

Another child benefit program related to the Income Tax Act is the Family Allowances program. Since 1974, family allowance payments have been taxable, their cash value declining as the individual's taxable income increases. This measure was designed to benefit low-income families.

- The Refundable Child Tax Credit

The refundable child tax credit scheme, discussed on p. 8, has been called "the most revolutionary step in the use of the federal

(1) S.C. 1970-71-72, c. 63.

(2) National Council of Welfare (1983), p. 15.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

income tax system since its inception in 1917".(1) It involves a plan not only to collect money for the government but also to deliver cash benefits to individuals in need.

2. Age and Disability Provisions

Other income security provisions of the Act reduce the taxable income of individuals granted special consideration. In this category are the provisions enacted to assist the elderly and the disabled.

The amount of a specified deduction from taxable income allowed for many years in the case of persons aged 65 and over,(2) was increased early in the 1970s to $1,000.(3)

In 1975 the pension income deduction was introduced, allowing for an exemption of $1,000 in retirement income from private pension plans.(4)

Provisions were made to enable a disabled taxpayer under certain circumstances to claim an extra personal allowance under the Act if he were totally blind or confined to a bed or wheelchair for 12 months.(5) The amount of this deduction was increased by amendment to the legislation early in the 1970s.(6)

3. Unemployment and Retirement Plans

A further group of income security provisions of the Act involve the deduction from taxable income of contributions to private or public plans providing a substitute for earnings lost through unemployment

---

(1) B. Kitchen, "The Refundable Child Tax Credit", Canadian Taxation, Fall, 1979, p. 44-51 at p. 44.

(2) R.S.C. 1952, c. 148, s. 26(1).

(3) S.C. 1973-74, c. 14, s. 34(1).

(4) S.C. 1974-75-76, c. 26, s. 70(1).

(5) Income Tax Act, S.C. 1970-71-72 c. 63, s. 110(1)(e).

(6) S.C. 1973-74, c. 14, s. 35(4).

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

or retirement. In this category are deductions for Canada/Quebec Pension Plan contributions, Unemployment Insurance premiums and contributions to company or union pension plans or to Registered Retirement Savings Plans.

Very briefly, these examples illustrate ways in which social security measures have been introduced by means of the Income Tax legislation. The value of the various income security programs of the Income Tax Act in 1976 was reported to be $5.3 billion, equal to 45% of total federal government spending during 1976-77 on family allowances, pensions for the aged, Unemployment Insurance payments, Canada Pension Plan benefits and contributions to the provinces for cost-shared provincial welfare programs under the Canada Assistance Plan.(1)

SOCIAL INSURANCE

A. Health Legislation

Canada's "Medicare" system provides comprehensive health care insurance for residents of all the provinces and the territories. Because it provides for universal coverage, it is broader in concept than most insurance plans. It forms an important element of the welfare system.

Since health matters in general fall within provincial constitutional responsibility, the role of the federal government in this area has been largely one of funding. However, by attaching conditions to its financial contributions, it has been able to shape policy and, with provincial cooperation, to establish the present national health insurance program.

Long before the national plan was established, some provinces had enacted health care legislation.

In 1917, municipalities in Saskatchewan were authorized to care for indigent patients and, later, for others. That province also enacted legislation to enable municipalities to retain physicians. These plans spread to Manitoba and Alberta and became significant nationally

---

(1) National Council of Welfare, The Hidden Welfare System Revisited, Ottawa 1979, p. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

during the 1920s when the demand grew for government financial assistance for these purposes. Health insurance legislation, with some features presaging later national enactments, was passed in Alberta in 1935 and in British Columbia a year later. These plans, however, were not implemented.

During the depression years, municipal and provincial support of hospitals broadened generally, as patients' ability to pay declined. By the late 1930s, the three most western provinces and Nova Scotia were paying statutory per diem amounts for all hospital patients and Manitoba, Ontario and Quebec for indigent patients. These per diem payments established precedents for later health insurance schemes.

To assist the federal government in planning for the post-war era, the Marsh Report(1) on social security was prepared. It called for a comprehensive system of social security for Canada to include national health insurance as a priority among other programs. The Heagerty Report,(2) prepared following the research of an advisory committee, provided a detailed model act which the provinces might follow. This Report called for a compulsory, contributory health insurance program involving conditional grants from the federal government to the provinces.

Saskatchewan in 1947 implemented a universal, government-sponsored hospital insurance program. British Columbia and Alberta followed with the introduction of their hospital insurance plans in 1948 and 1949.

In 1948 the federal government introduced the National Health Grants program involving federal-provincial cost-sharing. This program in effect paved the way for an eventual national health insurance plan.

At the federal-provincial conference in 1955, Ontario proposed a federal-provincial hospital insurance, diagnostic services and home care plan, to be cost-shared. Following the conference, it was announced that agreement had been reached to introduce a hospital insurance program.

---

(1) L.C. Marsh, Report on Social Security for Canada, University of Toronto Press, Toronto, reprint version, 1975.

(2) Canada, Advisory Committee on Health Insurance, Health Insurance, King's Printer, Ottawa, 1943.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Hospital Insurance and Diagnostic Services Act(1) came into effect on 1 July 1958. By providing for federal contributions it made possible the provincial establishment of hospital plans that came to have nearly universal coverage. The four western provinces and Newfoundland immediately joined the scheme.

The Hospital Insurance legislation required universal coverage and provided benefits including standard hospital ward care, chronic care and special services in acute-care hospitals. Out-patient services were included on an optional basis.

Medical insurance remained as an issue to be resolved. The growth of non-profit, voluntary, medical insurance plans increased rapidly in the 1950s. Legislation providing for medical care insurance was passed in Saskatchewan in 1961, taking effect on 1 July 1962. This plan established a precedent in Canada for universal medical care insurance supported by taxes and administered by a public body.

The report of the Hall Commission in 1964 favoured a universal compulsory program for the nation, on the model established by Saskatchewan.

The federal Medical Care Act(2) was passed and proclaimed in 1966 and implemented in 1968. It established a national grant-in-aid program of medical care insurance covering physicians' services (Medicare) with the federal government contributing financially, in essence on a 50-50 basis, to provincially-operated plans. Because health care is a provincial responsibility, Medicare in Canada consists of 12 separate plans operated by the provinces and territories. A provincial plan, to be eligible for federal contributions, had to meet certain criteria, as follows:

1. Public, non-profit administration

The provincial plan must be administered and operated on a non-profit basis by a public authority responsible to the government

(1) S.C. 1957 c. 28 (Amended 1958); R.S.C. 1970 c. H-8.

(2) S.C. 1966-67, c. 64; R.S.C. 1970, c. M-8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of the province or to a provincial minister designated for such purpose, and be subject to audit.

2. Accessibility

It is required that the plan provide insured services upon uniform terms and conditions to all insurable residents. The establishment of a tariff of authorized payments is called for, on a basis that provides for reasonable compensation for insured services and that does not impede reasonable access to insured services by insured persons.

3. Universality

Coverage under a provincial plan was required to be universally available to all eligible residents of the province and to cover at least 95% (now 100%) of the total eligible population.

4. Portability of Benefits

No requirement for a minimum period of residence of more than 3 months (in a province) before eligibility for insured services is allowed. A plan must provide for coverage of the costs of insured services furnished to insured persons while temporarily absent from the province or, upon their moving to another participating province, until the plan of that province provides coverage.

The national Medicare plan provided for comprehensive coverage for all medically required services rendered by a physician or surgeon, with no dollar limit. Some surgical dental services in hospital were also covered.

The arrangements for federal contributions under the plan were changed by the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act in 1977.(1) Federal funding thenceforth was not directly related to provincial costs under the plan, but took the form

(1) S.C. 1976-77, c. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

instead of a transfer of tax points to the provinces and a three-part cash payment. In addition, the Medical Care Act was amended to require a province, as a condition of payment, to supply information to show fulfillment of the required criteria under the Act.(1)

In recent years, the practice of extra-billing by physicians for services rendered has become a public issue. On 12 December 1983, the Canada Health Act (Bill C-3) was introduced in the House of Commons. One purpose of the Bill was to eliminate extra-billing by physicians and the practice of charging user fees for hospitalization. It provides, in essence, for the withholding of federal funds to a provincial health insurance program in accordance with the amounts charged in the province by means of extra-billing or hospital user fees. The Act was passed by Parliament in April 1984 and received Royal Assent. It replaced the previous Medicare legislation.

B. Unemployment Insurance

The experience of the great depression lent impetus to the enactment of unemployment insurance provisions in Canada. The Unemployment Relief Act(2) of 1930 provided for financial assistance from the national government to the provinces and municipalities attempting to cope with the enormous unemployment problems at that time. A number of federal laws to provide for relief and assistance for the unemployed were passed between 1931 and 1939. From that time of national crisis the popular conviction grew that the federal government should be responsible for assisting the unemployed.

Relying on its constitutional power to make laws for the "peace, order and good government of Canada", Parliament in 1940 enacted provisions for a national unemployment scheme which became effective in 1941.(3)

---

(1) S. 6(4)

(2) S.C. 1930, 2nd Sess., c. 1.

(3) Unemployment Insurance Act, S.C. 1939-40. c. 44.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In order to ensure its constitutional validity, an amendment was made to the British North America Act (now the Constitution Act, 1867), designating unemployment insurance as a class of subject specifically within the legislative authority of Parliament.

The Unemployment Insurance Act was revised in 1955. Provinces were allowed the choice of opting out of the plan with respect to their employees directly hired. About 80% of the nation's labour force was now covered by the Act.

Subsequently, universal coverage was urged to provide uniform standards of unemployment insurance to all Canadians and "to bring the plan into closer alignment with pure or private insurance principles".(1)

However, in view of the growth of provincial spending in the social policy field, the provinces were reluctant to undertake contributions to the plan on behalf of their employees. Universal coverage became a main issue of federal-provincial discussion.

The plan which evolved followed lengthy federal-provincial negotiations. The position of the federal government was that unemployment insurance was a scheme of social insurance and not social assistance; therefore, it did not invade provincial jurisdiction.

The new Unemployment Insurance Act, 1971(2) established a revised system which provided for regulations to be made to extend the categories of insurable employment. In particular, any employment not under a contract of service would be included as insurable "if it appears to the Commission that the terms and conditions of service of and the nature of the work performed by persons employed in that employment are similar to the terms and conditions of service of and the nature of the work performed by persons employed under a contract of service".(3) Therefore, with very

---

(1) Andrew F. Johnson, "Federal-Provincial Interaction on Social Spending and Unemployment Insurance in the 70's", paper presented at the Canadian Political Science Association Conference, Ottawa, June 1982, p. 6.

(2) S.C. 1970-71-72, c. 48.

(3) Ibid., s. 4(c).

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

few exceptions, employment, whether under a written or oral contract of service, became insurable.

Benefits were extended in 1971 to cover not only unemployment because of work shortage, but also situations resulting from sickness, non-occupational accidents, pregnancy or quarantine.

During the 1970s some "fine tuning" amendments to the Act were made. Modifications involved reduced benefit rates and lengthened qualification for eligibility periods. A 1975 amendment limited the maximum number of weeks for which benefits would be payable in the event of pregnancy, illness, injury or quarantine.(1)

Concern over the effect, particularly in the Maritimes, of proposed 1978 changes to the law (Bill C-14) led to certain modifications. It was decided that the re-entry qualification period for unemployment insurance would vary according to regional unemployment rates and there would be extended benefit phases for regions of high unemployment. Federal cutbacks in spending on unemployment insurance were to be offset by increased disbursements in the national employment strategy.

Under the new legislation, claimants whose income exceeded a certain level were made liable for repayment of part of the benefits received.(2)

As of 1 January 1979, the weekly unemployment insurance benefit was set at 60% of insurable earnings. The maximum insurable earnings for 1983 were $385 per week and maximum benefits, $231.

The Department of National Revenue is responsible for the collection of premiums.

C. The Canada Pension Plan

The Canada Pension Plan (CPP) was enacted in 1965,(3) providing a comprehensive, contributory pension scheme. Contributions to

---

(1) An Act to Amend the Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 9.

(2) S.C. 1978-79, c. 7.

(3) Canada Pension Plan, S.C. 1964-65, c. 51.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the program began in 1966, payment of retirement benefits in 1967 and of survivor's benefits in 1968. The legislation establishing the plan permitted the opting out of any province preferring to introduce its own comparable plan. Quebec opted out of the federal plan, choosing instead the Quebec Pension Plan. However, the two plans have been coordinated to provide in Canada a nation-wide system of contributory pensions which cover over 90% of the labour force.

The CPP is integrated with the Old Age Security program. Its objective is "to provide protection to contributors and their families against the loss of earning power in the event of the retirement, disability or death of the contributor".(1) It is intended to supplement rather than replace alternative private retirement plans. Under the CPP, benefits payable after retirement are related to the previous earnings of eligible recipients. In addition to regular pension benefits, the plan also provides for supplementary benefits to orphans, spouses and disabled spouses.

The scheme was amended in 1974 to provide, among other things, for equal treatment for male and female contributors.(2)

Legislation in 1977 further amended the Act to provide for the equal division between spouses of pension credits acquired during marriage in the event of a legal dissolution of the marriage.

SOCIAL WELFARE PROGRAMS

A. The Canada Assistance Plan (CAP)

The provision of social services in Canada falls within provincial jurisdiction. Federal involvement, however, came about through measures to provide national funding for provincial programs. A major step in this direction was the enactment of The Canada Assistance Plan (CAP) by Parliament in 1966.(3) In effect it laid the basis for a national

---

(1) Canada, Health and Welfare, 1984-85 Estimates, Part III, p. 5-27.

(2) S.C. 1974-75-76, c. 4.

(3) S.C. 1966-67, c. 45; R.S.C. 1970, c. C-1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

welfare program. The federal government under this plan undertook to pay half of the costs of social services provided by the provincial governments to persons in need. Welfare services provided under this cost-sharing arrangement included mothers' allowances, child welfare support, certain health care services for those in need and programs to remove causes of dependency, such as day care and counselling. Through the CAP, the national government achieved a means of indirectly influencing provincial welfare programs and of speeding the development of programs in disadvantaged areas. The CAP formed an essential part of Canada's developing social security system enabling the provinces, through the cost-sharing formula, to provide a variety of services to the needy. Under the plan assistance benefits are administered by the provinces.

B. Manpower Training and the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons

The federal government shares responsibility for employment and economic development. In order to attain the national goal of realizing the productive potential of Canadians, a number of programs and services have been developed with the cooperation of the provinces.

Federal participation in these areas is not new. In 1912, the Agricultural Aid Act(1) was passed, providing for federal subsidies to the provinces to encourage agriculture. In 1913 the Agricultural Instruction Act(2) made available to the provinces per capita grants for the establishment of such institutions as veterinary schools and agricultural colleges. This was the first major conditional grant.

Since that time various Acts have been passed by Parliament involving federal participation in manpower and vocational training in response to particular needs. In 1967 the Adult Occupational Training Act(3) led to the creation of the Canada Manpower Training Program and other plans.

---

(1) S.C. 1912, c. 3.

(2) S.C. 1913, c. 5.

(3) R.S.C. 1970, c. A-2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The federal government, through the Department of Employment and Immigration, has paid the costs of occupational training of adults, financing programs provided by the provincial governments in technical institutes and community colleges as well as practical industrial training plans. The main objective is to provide workers with necessary skills to qualify for employment.

The Canada Employment and Immigration Commission administers and funds a variety of programs and services to combat unemployment, involving both training and job creation. These have included in recent years the Canada Manpower Training Program, Critical Trade Skills Training, the New Technology Employment Program, the Canada Manpower Mobility Program and the Work-sharing program.

In accordance with the terms of federal-provincial agreements, the central government provides funds for training while the provinces generally are responsible for the content and methodology of training courses.

Federal funds are provided in various categories. These include basic and occupational skills, work adjustment, apprenticeship, job readiness and language training.

Trainees not eligible for unemployment insurance benefits may qualify for a weekly training allowance and, in particular circumstances, a "living-away-from-home" allowance, a commuting allowance, a travel grant and a dependent care allowance.

Under the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act,(1) the national government entered into agreements with provinces to share the costs of services providing retraining for disabled persons.

IMPLEMENTATION OF LEGISLATION: THE DEPARTMENT OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE

The vehicle for the implementation of most of the social security and social welfare measures discussed has been the Department of

---

(1) S.C. 1960-61, c. 26; amended by S.C. 1977, c. 54.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

National Health and Welfare. The Department was established by statute in 1944(1) as part of the federal government's strategy for reorganizing society so as to insure against social and economic hazards. Its role was to coordinate plans with the provincial authorities to ensure that the provinces would progress socially at the same rate.

The scope of involvement of the Department has grown considerably since its early years. It now has the responsibility for administering extensive, federally legislated programs relating to the health, social security and welfare of the people of Canada. Now included within its domain are three main branches dealing with health matters, two with income security or social services and others with service or advisory functions available to either.

The Health Protection Branch is responsible for setting standards for the sale of food, drugs and other items and for the control of communicable diseases. The Health Services and Promotion Branch administers the federal responsibilities for hospital and medical care insurance and is responsible for the promotion of health and prevention of illness.

The Medical Services Branch is responsible for providing health services to native Indians and residents of the territories as well as quarantine and immigration medical services.

On the welfare side, the Income Security Programs Branch administers the income maintenance programs - the Canada Pension Plan, the Family Allowance and Old Age Security programs. The Social Services Programs Branch administers various programs, most of which are cost-shared with the provinces. These include: the Canada Assistance Plan, Vocational Rehabilitation of Disabled Persons, Social Services, National Welfare Grants and New Horizons.

Although National Health and Welfare in recent years has had the largest departmental budget in the government, its expenditures are among the least discretionary of the total budget because "they involve a high proportion of statutory and federal-provincial obligations. About 97% of NHW expenditures are 'fixed' by legislation and varying

---

(1) Department of National Health and Welfare Act, S.C. 1944-45, c. 22; R.S.C. 1970, c. N-9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

obligations".(1) A high proportion of these expenditures are in the nature of transfer payments to provincial governments and to individuals. Changes to statutory payments by the Department require in practice not only federal legislative amendments but also consultation and agreements with the provinces.

The following list provides an overview of the operations of the Department and its various programs and activities:

- Old Age Security
- Hospital Insurance
- Family Allowances
- Canada Assistance
- Guaranteed Income Supplement
- Medical Care
- Extended Health Care
- Medical Services
- Spouse's Allowance
- Health Protection

CONCLUSION

This paper presents only a brief overview of federal social security and social welfare legislation. The present Canadian system has developed through the creation of a variety of programs, some of universal application and others of benefit to particular groups. Provincially legislated programs, such as Workers' Compensation, have complemented national plans to protect Canadians to some extent from the major risks of life involved, for example, in old age, illness, disability and unemployment.

Since many of the subject areas involved are within provincial jurisdiction, national programs generally have been developed through negotiations and cooperation between the federal and provincial governments. Provincial initiatives have sometimes prompted the development of national legislation, e.g. medicare. Generally, the funding capacity of the federal government has provided the power to influence the planning and composition of national schemes.

---

(1) G. Bruce Doern (ed.), How Ottawa Spends your Tax Dollars, James Lorimer and Company, Toronto 1981, p. 95.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHY

1. F. Badgley, C.A. Charles and G.M. Torrance, The Canadian Experience with Universal Health Insurance: Final Report, University of Toronto, Toronto 1975.

2. Canada, Advisory Committee on Health Insurance, Health Insurance, King's Printer, Ottawa, 1943.

3. Canada, Employment and Immigration, Learning and Living in Canada, vol. II, Ottawa, 1983.

4. Canada, Health and Welfare, Family Allowances, Ottawa, 1981.

5. Canada, Health and Welfare, 1984-85 Estimates, Part III, Supply and Services, Ottawa 1984.

6. Canadian Tax Foundation, The National Finances, 1982-83, Toronto 1983.

7. G. Bruce Doern (ed.) Spending Tax Dollars, Federal Expenditures, 1980-81, Carleton University, Ottawa, 1980.

8. G. Bruce Doern (ed.), How Ottawa Spends your Tax Dollars, James Lorimer and Co., Toronto, 1981.

9. W. Irwin Gillespie, "Canada's Poor Staying That Way", Perception, January/February 1979, p. 6-7.

10. Andrew F. Johnson, "Federal-Provincial Interaction on Social Spending and Unemployment Insurance in the 70's", paper presented at the Canadian Political Science Association Conference, Ottawa, June 1982.

11. J. Peter Johnson, Government Financial Assistance Programs in Canada (2nd ed.), Butterworths, Toronto 1982.

12. B. Kitchen, "The Refundable Child Tax Credit", Canadian Taxation, Fall 1979, p. 44-51.

13. L.C. Marsh, Report on Social Security for Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1975.

14. Duncan Matheson, "Clarifying Social Welfare", Policy Options, July 1983, p. 26-29.

15. Carl A. Meilicke and Janet L. Storch (ed.), Perspectives on Canadian Health and Social Services Policy: History and Emerging Trends, Health Administration Press, Ann Arbor Mich., 1980.

16. National Council of Welfare, Family Allowances for All?, Ottawa 1983.

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

17. National Council of Welfare, The Hidden Welfare System Revisited, a report, Ottawa, 1979.

18. Charles Rachlis, "A Farewell to Welfare: The Politics of Social Security Reform and Fiscal Federalism in the 1970's", paper presented to the meeting of the Canadian Political Science Association; Ottawa, 1982.

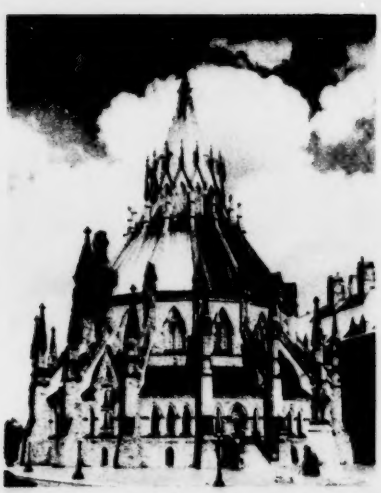
BP-93F

LÉGISLATION FÉDÉRALE SUR LA SÉCURITÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL AU CANADA

Helen McKenzie

Division des affaires politiques
et sociales
Service de recherche
Ottawa

Le 11 mai 1984



BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LÉGISLATION FÉDÉRALE SUR LA SÉCURITÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL AU CANADA

Helen McKenzie

Division des affaires politiques
et sociales
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa

Le 11 mai 1984

ÉTUDE GÉNÉRALE POUR LES PARLEMENTAIRES

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

SÉCURITÉ DU REVENU 2

A. Sécurité de la vieillesse 2

- Pensions de vieillesse 3
- Supplément de revenu garanti 4
- Allocation au conjoint 5

B. Allocations aux anciens combattants et allocations de guerre pour les civils 5

C. Programmes d'aide à l'enfance 7

- Allocations familiales 7
- Crédit d'impôt pour enfants 8

D. Dispositions fiscales 8

1. Dispositions visant les personnes à charge 9
2. Dispositions visant les personnes âgées et les invalides 10
3. Assurance-chômage et régimes de retraite 10

ASSURANCE SOCIALE 11

A. Législation en matière de santé 11

B. Assurance-chômage 15

C. Le Régime de pensions du Canada 17

.../2

LIBRARY OF PARLIAMENT
SIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

LES PROGRAMMES DE SERVICES SOCIAUX 18

A. Le Régime d'assistance publique du Canada 18

B. Formation de la main-d'oeuvre et réadaptation professionnelle des invalides 19

APPLICATION DE LA LÉGISLATION: LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL 21

CONCLUSION 22

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LÉGISLATION FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE BIEN-ÊTRE SOCIAL AU CANADA

INTRODUCTION

La sécurité sociale au Canada a été créée par l'adoption de lois touchant plusieurs domaines, principalement après la Seconde Guerre mondiale. Les mesures adoptées n'entraient pas dans le cadre d'un programme général, mais ont plutôt été introduites pièce à pièce, en réponse à des pressions à des besoins particuliers.

Les changements sociaux qu'ont entraînés la grande dépression, la Seconde Guerre mondiale et les progrès de l'industrialisation ont incité le public à revendiquer des politiques nationales visant à protéger l'individu contre les risques graves et à pourvoir à ses besoins fondamentaux. L'établissement d'un niveau de vie minimal est devenu un objectif commun.

La création de programmes nationaux à cette fin a été compliquée par la division des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux. On a eu recours à divers moyens pour surmonter ces obstacles et établir un réseau de services permettant de garantir les besoins fondamentaux de chacun.

C'est dans cette optique que le Parlement a légiféré dans le domaine de la sécurité du revenu, de l'assurance sociale et du bien-être social.

L'assurance sociale, concrétisée notamment dans le Régime d'assurance-chômage, est fondée sur le partage des risques et sur le principe des besoins moyens plutôt qu'individuels. Le droit aux prestations dépend essentiellement du paiement de primes. Par ailleurs, la sécurité

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sociale est la reconnaissance législative de la responsabilité de l'État envers le bien-être de ses citoyens, les avantages obtenus étant considérés comme un "droit acquis" plutôt que comme une conséquence du versement de cotisations.(1) Le Régime de pensions de vieillesse, par exemple, est un régime universel applicable à toutes les personnes d'âge admissible.

En plus des régimes compris dans ces catégories, il existe des programmes qu'on peut qualifier de services de bien-être social ou de services sociaux. Essentiellement, il s'agit de mesures complémentaires de lutte contre la pauvreté à l'égard desquelles le gouvernement fédéral joue un rôle de financement.

Dans certains cas, les programmes peuvent être considérés comme appartenant à plus d'une de ces catégories. Le présent document les classe arbitrairement sous une seule rubrique. Par exemple, le Régime de pensions du Canada est analysé dans la section de l'assurance sociale, mais il pourrait aussi être considéré comme une mesure de sécurité du revenu.

La législation à l'origine des programmes sociaux a souvent été suivie de pressions en vue de les améliorer. Par conséquent, la structure et les pouvoirs des organismes gouvernementaux qui interprètent l'esprit de la loi et facilitent l'application et la croissance des programmes constituent des sujets d'étude importants.

Le présent document effectue un survol rapide de l'évolution de la législation fédérale en matière de sécurité du revenu, d'assurance sociale et de bien-être social au Canada et du rôle du ministère fédéral le plus actif dans son application. La présente étude ne permettant pas une analyse détaillée ou une description de toutes les lois adoptées dans ce domaine, seules celles considérées comme ayant une importance majeure y sont traitées.

---

(1) Charles Rachlis, "A Farewell to Welfare: The politics of Social Security Reform and Fiscal Federalism in the 1970's", présenté à la réunion de l'Association canadienne de sciences politiques, Ottawa, 1982, p. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SÉCURITÉ DU REVENU

A. Sécurité de la vieillesse

La sécurité du revenu pour les personnes âgées au Canada peut maintenant être considéré comme un système à trois niveaux: outre les caisses de retraite privées et les régimes privés offerts par l'employeur, il existe le régime public de Sécurité de la vieillesse et de supplément de revenu garanti, et le Régime de pensions du Canada/Régime des rentes du Québec.

La création d'un régime national de sécurité sociale au Canada a été compliquée par la division constitutionnelle des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces. Après la controverse qui a entouré la création d'un régime national de pensions de vieillesse et l'achèvement d'une étude de la question par un comité parlementaire en 1924, il a été décidé que "bien qu'un régime contributif dont les primes seraient prélevées par le gouvernement fédéral serait inconstitutionnel, des subventions fédérales servant à la création d'un régime de pensions liées aux ressources et financé à partir des revenus publics serait acceptable".(1)

Cette solution au problème constitutionnel a ouvert la voie à la création, par mesures législatives, d'autres régimes de sécurité sociale financés selon la même formule.

1. Pensions de vieillesse

Conformément à la Loi des pensions de vieillesse de 1927,(2) le gouvernement fédéral partageait avec les provinces le coût des pensions de vieillesse déterminées en fonction des ressources des prestataires et restreintes aux personnes d'au moins 70 ans. Cette loi a été abrogée et remplacée par la Loi sur la sécurité de la vieillesse,(3) qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1952. Dès lors, la pension de

(1) R.A. Badgley, C.A. Charles and G.M. Torrance, The Canadian Experience with Universal Health Insurance: Final Report, Université de Toronto, Toronto 1975, p. 44.

(2) S.C. 1926-27, c. 35.

(3) S.C. 1951 (2e session), c. 18. R.S.C.C. D-6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

vieillesse devenait accessible de droit à tous les citoyens canadiens âgés de 70 ans, indépendamment de leurs ressources mais sous réserve de certaines conditions de résidence. En vertu de la Loi sur l'assistance vieillesse(1), les personnes âgées de 65 à 69 ans avaient droit à une pension basée sur l'évaluation de leurs ressources.

Au cours des années, le montant de la pension de vieillesse a été augmenté graduellement. En 1965, la loi a été modifiée de façon à prévoir un ajustement sur le coût de la vie de la pension mensuelle de base (75$ à l'époque) jusqu'à concurrence de 2%. Cette mesure est entrée en vigueur en 1968. Une autre modification datant de 1965 prévoyait un abaissement graduel de l'âge d'admissibilité à la pension. En 1970, les personnes admissibles ont pu toucher leur pension dès l'âge de 65 ans.

Au cours des années 70, le régime de Sécurité de la vieillesse a subi un certain nombre de réaménagements. En 1973, la pension mensuelle a été portée à 100$ et la loi prévoyait une révision trimestrielle (plutôt qu'annuelle), l'augmentation des prestations suivant la hausse de l'indice du coût de la vie.

À partir de 1977, la pleine pension de Sécurité de la vieillesse a été accordée aux personnes admissibles comptant 40 années de résidence au Canada à partir de l'âge de 18 ans, et une pension proportionnelle a été versée aux personnes admissibles comptant entre 10 et 40 années de résidence à partir de cet âge. (Entre 1952 et 1982, le nombre de prestataires de la Sécurité de la vieillesse est pasé de 643 000 à 2 368 569).(2)

En juin 1982, on a annoncé que l'indexation des prestations de Sécurité de la vieillesse serait plafonnée à 6% en 1983 et à 5% à compter du 1er janvier 1984. Ces changements sont entrés en vigueur après que le projet de loi C-131 a eu reçu la sanction royale le 15 février 1983. La pension de base de la Sécurité de la vieillesse a été portée à 266,28$ en avril 1984.

---

(1) S.C. 1951, c. 55.

(2) Association canadienne d'études fiscales, The National Finances 1982-83, Toronto 1983, p. 132.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Supplément de revenu garanti

La Loi sur la sécurité de la vieillesse a été modifiée en 1966 pour créer le Supplément de revenu garanti (SRG) à l'intention des résidents canadiens à revenu modique prestataires de la Sécurité de la vieillesse.(1) Le SRG, entré en vigueur en 1967, prévoit le paiment d'un supplément de pension dans les cas indiqués, sous réserve de l'approbation d'une demande faite au ministre par le prestataire. Ce supplément était basé sur l'évaluation des ressources plutôt que sur le revenu et les biens.

On pensait que la formule du revenu garanti constituerait un meilleur complément de revenu, pour une certaine somme déboursée qu'une augmentation forfaitaire. En 1971 et 1972, le supplément de revenu a été augmenté. A compter du 1er janvier 1973, les prestataires du SRG ont eu droit à la pleine indexation sur le coût de la vie de leurs prestations. Une nouvelle modification adoptée la même année prévoyait des augmentations trimestrielles du supplément à compter du 1er octobre 1973.

Des modifications ultérieures à la loi ont entraîné d'autres augmentations des prestations du SRG le 1er janvier 1968 et le 1er janvier 1980. Au 31 mars 1982, on estimait que 1 258 813 retraités bénéficiaient du Supplément de revenu (environ 53% de tous les pensionnés).(2)

Bien que les augmentations des paiements de sécurité de la vieillesse aient été assujettis aux taux restrictifs de 6 et 5%, aucune limite n'a été imposée à l'indexation des prestations du SRG. En effet, l'indexation des prestations de sécurité de vieillesse étant limitée à 6% en 1983, les retraités nécessiteux ont pu toucher un supplément de revenu garanti majoré de façon à ce que leur revenu ne diminue pas. En avril 1984, les prestations mensuelles du SRG sont passées à 267,33$ pour une personne seule et 206,11$ pour une personne mariée. On a dit du SRG qu'il constitue

---

(1) S.C. 1966-67, c. 65.

(2) Association canadienne d'études fiscales (1983), p. 131.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

"le moyen le plus efficace de réserver une faible partie des recettes fiscales aux personnes âgées qui en ont le plus besoin".(1)

3. Allocation au conjoint

La Loi sur la sécurité de la vieillesse a été modifiée en 1975 afin de permettre à certains conjoints de toucher une allocation. Le montant de cette prestation, versée à partir du 1er octobre 1975, est déterminé en fonction des ressources et versé aux conjoints (âgés de 60 à 64 ans) de retraités, sous réserve des conditions de résidence. La Loi sur l'assistance-vieillesse n'était plus nécessaire a été abrogée.

Initialement, l'allocation au conjoint cessait au moment du décès du retraité. Toutefois, grâce à une modification apportée en 1979, cette allocation est à présent maintenue jusqu'à ce que le survivant atteigne l'âge de 65 ans ou se remarie. En avril 1984, le maximum de l'allocation au conjoint a été porté à 472,39$.

B. Allocation aux anciens combattants et allocation de guerre pour les civils

En plus des importants programmes de sécurité du revenu, le gouvernement fédéral a adopté d'autres mesures de soutien du revenu des anciens combattants et des personnes à leur charge.

Après la Première Guerre mondiale, la Loi des pensions de 1919(2) a institué des pensions pour les anciens combattants invalides, les personnes à leur charge et à la charge de combattants décédés. La Loi des allocations aux anciens combattants de 1930(3) prévoyait le paiement d'allocations mensuelles aux anciens combattants nécessiteux. Les modifications apportées à la loi au cours des années subséquentes en ont étendu la portée.(4)

---

(1) W. Irwin Gillespie, "Canada's Poor Staying that way", Perception, janvier-février 1979, pp. 6-7.

(2) S.C. 1919, c. 43.

(3) S.C. 1930, c. 48.

(4) R.S.C. 1970, c. W-5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1962, l'adoption de la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils(1) a permis à certains civils de toucher des prestations comparables à celles auxquelles avaient déjà droit les anciens combattants. En 1973, les allocations aux anciens combattants et les allocations de guerre pour les civils ont été modifiées de manière à permettre l'ajustement des allocations selon une formule d'évaluation modifiée des ressources ainsi que des ajustements annuels des prestations mensuelles.(2)

En 1974, la loi en vigueur a été modifiée afin d'assurer l'égalité entre anciens combattants, hommes et femmes, aux termes de la Loi sur les allocations aux anciens combattants(3) et d'élargir la définition des personnes pouvant être considérées comme conjoint ou veuve aux fins de la loi.(4) Un nouvel article rendait certains groupes admissibles, notamment les orphelins, les anciens combattants de sexe masculin ou les veufs âgés de 60 ans et plus; les anciens combattants de sexe féminin ou les veuves âgées de 55 ans et plus et tout ancien combattant, veuf ou veuve, inapte au travail en permanence pour cause d'invalidité physique ou mentale ou incapable de subvenir à ses propres besoins pour cause d'invalidité ou d'insuffisance s'ajoutant à un handicap économique ou encore ayant un enfant à charge.(5)

C. Programmes d'aide à l'enfance

1. Allocations familiales

La deuxième grande mesure prise par le gouvernement fédéral pour assurer la sécurité de revenu à tous les Canadiens est le Programme d'allocations familiales.

---

(1) S.C. 1962, c. 11.

(2) S.C. 1973-1974, c. 9.

(3) Loi de 1974 modifiant la législation sur les allocations aux anciens combattants et les allocations de guerre pour les civils, S.C. 1974-1975-1976, c. 8, article 2.

(4) Ibid., p. 3(7).

(5) Ibid., s. 4(1).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1944, la Loi sur les allocations familiales(1) a été adoptée. Le gouvernement fédéral s'engageait à payer, quelles que soient les ressources, une allocation mensuelle pour chaque enfant de moins de 16 ans. L'admissibilité était toutefois assujettie à certaines conditions de résidence. Le nouveau programme, financé sur les revenus généraux, a débuté le 1er juillet 1945.

Près de trois décennies plus tard, la Loi sur les allocations familiales(2) a apporté des changements majeurs au programme. Cette loi autorisait le versement, à compter du 1er janvier 1974, d'allocations familiales de 20$ par mois pour chaque enfant de moins de 18 ans et résidant au Canada. Les allocations seraient indexées annuellement sur la hausse du coût de la vie d'après l'indice des prix à la consommation. Les allocations familiales devenaient partie intégrante du revenu imposable des parents, ce qui permettait de réduire les prestations versées aux personnes non nécessiteuses. Les conditions de résidence ont été assouplies.

Toute province pouvait modifier le montant de l'allocation selon l'âge et le nombre d'enfants par famille, à condition que les prestations mensuelles atteignent au moins 60% du taux national; et que le montant moyen de l'allocation mensuelle pour tous les enfants soit égal au taux national mensuel. Le Québec a adopté son propre système d'allocations dont le montant augmente à partir du deuxième et du troisième enfant. L'Alberta a préféré verser des allocations qui croissent avec l'âge de l'enfant.

En 1976, l'indexation des allocations familiales a été suspendue pour cette année-là dans le cadre du programme de lutte contre l'inflation.

En 1978, le programme a subi de profonds changements du fait de l'adoption d'un projet de loi qui modifiait la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur les allocations familiales.(3) À compter du 1er juillet 1979, les allocations ont été réduites de 25,68$ à 20$ pour chaque

---

(1) S.C. 1944, c. 40.

(2) S.C. 1973-1974, c. 44.

(3) Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi de 1973 sur les allocations familiales, S.C. 1978-79, c. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

enfant de moins de 18 ans dans la plupart des provinces et dans les territoires, mais l'indexation annuelle sur le coût de la vie a été maintenue. Le budget fédéral de juin 1982 a proposé, comme mesure de restriction, que l'augmentation des allocations familiales par indexation soit limitée à 6% en 1983 et à 5% en 1984.

On a dit que les allocations familiales ont profité davantage aux Canadiens que tout autre programme social puisque près de 60% des familles en bénéficient.(1)

2. Crédit d'impôt pour enfant

En 1979, au moment où les allocations familiales étaient réduites, on créait le Programme de crédit d'impôt pour enfant (prévu par une loi de 1978). Ces nouvelles prestations familiales étaient octroyées par le biais du système de l'impôt sur le revenu. À la différence du Programme d'allocations familiales universelles, le Programme de crédit d'impôt pour enfant est sélectif. Il consiste à verser une fois par an aux familles à revenu modique un montant pour chaque enfant de moins de 18 ans; ce montant diminue en fonction du niveau de revenu de chaque famille. Au moment de son entrée en vigueur, le crédit était de 200$ par enfant pour les familles dont le revenu annuel ne dépassait pas 18 000$. Bien que les allocations familiales aient fait l'objet des mesures restrictives annoncées en 1982, le crédit d'impôt a continué d'être entièrement indexé.

Le Programme de crédit d'impôt pour enfants vise "à assurer une aide supplémentaire permettant de compenser les coûts d'éducation des enfants dans les familles à faible et moyen revenus".(2) Il touche quelque cinq millions d'enfants.(3)

---

(1) Conseil national du bien-être social, Family Allowances for All?, Ottawa, 1983, p. 4.

(2) Ministère de la Santé et du Bien-être social du Canada, Allocations familiales, Ottawa, 1981, p. 9.

(3) Conseil national du bien-être social (1983), p. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Dispositions fiscales

On ne saurait nier l'importance de la législation relative à l'impôt sur le revenu en tant que mesure de sécurité sociale. La Loi de l'impôt sur le revenu(1) et les diverses lois modificatives qui y ont été ajoutées ont certes pour but premier de collecter de l'argent pour l'État, mais elles sont parfois assorties d'exonérations fiscales destinées à aider certaines catégories de la population.

1. Dispositions visant les personnes à charge

La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit trois principaux types de dispositions qui visent à assurer la sécurité du revenu en réduisant le revenu imposable du contribuable d'un montant qui varie selon le nombre de personnes à sa charge. Il s'agit de l'exemption pour le conjoint (exemption de "marié ou l'équivalent") et celles pour enfants et autres personnes à charge admissibles. Le contribuable peut profiter de ces dégrèvements lorsque son conjoint ou les autres personnes à charge ont un revenu personnel minime ou nul.

- Exemption d'impôt pour enfants

Selon le Conseil national du bien-être social, l'exonération d'impôt pour enfants à charge est la plus ancienne mesure fiscale fédérale concernant les enfants, mais aussi probablement la moins connue.(2) En effet, les déductions du revenu imposable à ce titre existent au Canada depuis 1918. En 1983, tout enfant de moins de 18 ans pouvait faire l'objet d'une exemption de l'impôt sur le revenu de 710$.

- Allocations familiales

Un autre avantage fiscal prévu par la Loi de l'impôt sur le revenu en faveur des enfants est le programme des allocations familiales.

---

(1) S.C. 1970-71-72, c. 63.

(2) Conseil national du bien-être social (1983), p. 15.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Depuis 1974, ces allocations sont imposables, ce qui fait que leur valeur diminue à mesure que le revenu imposable du contribuable augmente. Cette mesure vise à aider les familles à revenu modique.

- Le crédit d'impôt remboursable pour enfants

Le programme du crédit d'impôt remboursable pour enfants, dont on a fait état plus haut, a été qualifié de mesure la plus révolutionnaire du régime fiscal fédéral depuis sa création en 1917.(1) Ce programme permet à l'État non seulement de s'assurer des rentrées d'argent, mais aussi de verser des prestations aux personnes dans le besoin.

2. Dispositions visant les personnes âgées et les invalides

D'autres dispositions prévues par la Loi de l'impôt sur le revenu réduisent le revenu imposable de certains particuliers, compte tenu de certains facteurs. Il s'agit notamment de celles qui sont prévues pour aider les personnes âgées et les invalides.

Au début des années 1970, la déduction du revenu imposable qui existait depuis de nombreuses années à l'intention des personnes âgées de 65 ans ou plus(2) a été portée à 1 000$.(3)

En 1975, on a créé la déduction relative au revenu de pensions, ce qui permettait à un particulier de soustraire à l'impôt 1 000$ de son revenu de retraite provenant d'un régime de pension privé.(4)

On a également adopté d'autres dispositions visant à accorder à un contribuable handicapé, dans certaines circonstances, une déduction personnelle supplémentaire s'il était totalement aveugle, obligé de garder le lit ou de demeurer dans un fauteuil roulant depuis 12 mois.(5) Le

---

(1) B. Kitchen, "The Refundable Child Tax Credit", Canadian Taxation, automne 1979, p. 44-51 à la p. 44.

(2) R.S.C. 1952, c. 148, par. 26(1).

(3) S.C. 1973-74, c. 14, par. 34(1).

(4) S.C. 1974-75-76, c. 26, par. 70(1).

(5) Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, c. 63, al. 110(1)e).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

montant de cette déduction a été majoré par une modification à la loi adoptée au début des années 1970.(1)

3. Assurance-chômage et régime de retraite

Une autre série de dispositions prévues par la loi pour assurer la sécurité du revenu comprend la déduction du revenu imposable des cotisations aux régimes privés ou publics qui compensent les gains perdus en cas de chômage ou à la retraite. Dans cette catégorie se trouvent les déductions au titre des cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime des rentes du Québec, des primes d'assurance-chômage et des cotisations versées à un régime de pension d'un employeur ou d'un syndicat ou encore à un régime enregistré d'épargne-retraite.

Ces exemples illustrent très brièvement la façon dont diverses mesures de sécurité sociale ont été instituées par le biais de la législation fiscale. En 1976, on estimait à 5,3 milliards de dollars la valeur des divers programmes de sécurité de revenu intégrés à la Loi de l'impôt sur le revenu, soit 45% de l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral attribuables en 1976-1977 aux allocations familiales, aux pensions de vieillesse, aux prestations d'assurance-chômage, aux prestations du Régime de pensions du Canada et à la contribution fédérale aux programmes provinciaux de bien-être social à frais partagés, prévus par le Régime d'assistance publique du Canada.(2)

ASSURANCE SOCIALE

A. Législation en matière de santé

Le régime canadien d'assurance-maladie garantit une gamme complète de soins de santé aux résidents de toutes les provinces et des territoires. Étant donné qu'il assure une couverture universelle, il est d'une conception plus vaste que la plupart des régimes d'assurance et constitue à ce titre un élément important du bien-être de la population canadienne.

---

(1) S.C. 1973-74, c. 14, s. 35(4).

(2) Conseil national du bien-être social, Retour sur le régime caché d'assistance sociale, Ottawa 1979, p. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Puisqu'en général, les questions de santé relèvent constitutionnellement de la compétence provinciale, le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine s'est surtout limité au financement des programmes. Toutefois, en attachant des conditions à sa contribution financière, il a été en mesure d'élaborer une politique nationale de la santé et, avec la collaboration provinciale, d'établir l'actuel programme national d'assurance-santé.

Bien avant la création du programme national, certaines provinces avaient adopté des lois sur la santé.

Dès 1917, les municipalités de la Saskatchewan étaient autorisées à assurer des soins aux patients indigents et plus tard, à d'autres catégories sociales. Cette province a également légiféré pour permettre aux municipalités d'engager des médecins. Ces régimes se sont étendus au Manitoba et à l'Alberta et ont pris de l'importance à l'échelle nationale au cours des années 1920, époque où la demande d'aide financière de l'État pour les régimes publics d'assurance-maladie s'est mise à croître. En 1935 en Alberta et un an plus tard en Colombie-Britannique, une loi sur l'assurance-maladie dont certaines des caractéristiques laissaient présager une loi nationale a été adoptée. Les régimes prévus n'ont toutefois pas été mis en oeuvre.

Durant la crise, l'appui municipal et provincial aux hôpitaux s'est généralement élargi, à mesure que les ressources pécuniaires des patients diminuaient. Dès la fin des années 1930, les trois provinces les plus à l'ouest et la Nouvelle-Écosse versaient une indemnité journalière prévue par la loi pour tous les malades hospitalisés tandis que le Manitoba, l'Ontario et le Québec le faisaient pour ceux qui étaient indigents. Ces indemnités ont établi les précédents qui allaient permettre de mettre au point les programmes d'assurance-santé.

Le rapport Marsh(1) sur la sécurité sociale devait aider le gouvernement fédéral à planifier l'après-guerre. Ce rapport recommandait la création au Canada d'un régime global de sécurité sociale qui établirait prioritairement un programme national d'assurance-santé. Par la suite, le

---

(1) L.C. Marsh, Report on Social Security for Canada, Presses de l'Université de Toronto, Toronto, 1975.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rapport Heagerty,(1) fruit des travaux d'un comité consultatif, proposait un projet de loi cadre que les provinces pourraient adopter et recommandait la création d'un programme d'assurance-santé contributif obligatoire, financé en partie par des subventions conditionnelles du gouvernement fédéral aux provinces.

En 1947, la Saskatchewan mettait sur pied un programme d'assurance-hospitalisation universel financé par le gouvernement. La Colombie-Britannique et l'Alberta en ont fait autant en 1948 et 1949.

En 1948, le gouvernement fédéral lançait le Régime des subventions fédérales à l'hygiène, qui prévoyait un partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ce régime était l'ancêtre du régime national d'assurance-santé.

Lors de la conférence fédérale-provinciale de 1955, l'Ontario a proposé un régime fédéral-provincial à frais partagés d'assurance-hospitalisation, de services diagnostiques et de soins à domicile. Après la conférence, il a été annoncé qu'un accord avait été conclu en vue de la création d'un régime d'assurance-hospitalisation.

La Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques(2) est entrée en vigueur le 1er juillet 1958. En assurant une contribution financière du gouvernement fédéral, elle rendait possible la création par les provinces de régimes d'assurance-hospitalisation qui ont fini par devenir presque universels. Les quatre provinces de l'Ouest et Terre-Neuve ont immédiatement participé à ce programme.

La législation sur l'assurance-hospitalisation prévoyait une couverture universelle et assurait notamment les soins hospitaliers ordinaires, les soins aux malades chroniques ainsi que les services spéciaux dans les hôpitaux pour soins intensifs. Les services aux malades externes étaient assurés facultativement.

Toutefois, la question de l'assurance médicale n'était pas encore tout à fait réglée. Au cours des années 1950, les régimes d'assurance médicale privée, sans but lucratif, ont connu une croissance rapide. En

---

(1) Canada, Comité consultatif sur l'assurance-santé, Health Insurance, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1943.

(2) S.C. 1957, c. 28, (modifié en 1958); S.R.C. 1970, c. H-8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1961, la Saskatchewan adoptait une loi sur l'assurance-maladie qui devait entrer en vigueur le 1er juillet 1962. Cette loi créait un précédent au Canada en matière d'assurance-maladie universelle financée par les impôts et administrée par un organisme public.

En 1964, le rapport de la Commission Hall recommandait un programme universel obligatoire pour tout le pays, basé sur le modèle de la Saskatchewan.

C'est ainsi que la Loi sur les soins médicaux,(1) adoptée et promulguée en 1966, est entrée en vigueur en 1968. Cette loi créait un régime d'assurance de soins médicaux (Medicare), le gouvernement fédéral contribuant financièrement, en principe sur la base moitié-moitié, aux régimes provinciaux. Étant donné que l'assurance-santé relève de la compétence provinciale, le régime canadien consiste en 12 régimes distincts administrés par les provinces et les territoires. Toutefois, pour avoir droit à la contribution fédérale, un régime provincial doit respecter certains critères, que voici:

1. Gestion publique sans but lucratif

Le régime provincial doit être administré et appliqué, sans but lucratif, par une autorité publique comptable au gouvernement de la province ou à un ministre provincial que le gouvernement de la province désigne à cette fin et assujettit à la vérification.

2. Accessibilité

Le régime doit prévoir des services assurés à des conditions uniformes pour tous les résidents assurables, au moyen du paiement de montants relatifs aux frais de services assurés conformément à un tarif de paiements autorisés, d'après un barème qui offre une compensation raisonnable pour les services assurés et qui n'écarte pas une possibilité raisonnable pour les personnes assurées de bénéficier des services assurés.

---

(1) S.C. 1966-67, c. 64; S.R.C.,1970, c. M-8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Universalité

La couverture d'un régime provincial doit être universellement applicable à tous les résidents assurables de la province et protéger au moins 95% d'entre eux (maintenant 100%).

4. Transférabilité

Le régime ne doit imposer aucune période minimum de résidence supérieure à trois mois (dans une province) avant qu'une personne ait droit aux services assurés. Il doit également prévoir le paiement du coût des services assurés dispensés aux personnes assurées alors qu'elles sont temporairement absentes de la province ou, si ces personnes déménagent dans une autre province participante, jusqu'à ce que le régime de cette nouvelle province s'applique.

En 1977, les ententes relatives à la participation financière du gouvernement fédéral dans le cadre du régime ont été modifiées par la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.(1) Désormais, le financement fédéral ne sera plus lié directement aux coûts du régime pour la province, mais prendra la forme d'un transfert de points d'impôt aux provinces et de versements en espèces trois fois par an. En outre, la Loi sur les soins médicaux a été modifiée de façon à exiger d'une province, comme condition pour toucher les paiements, de fournir les renseignements prouvant que les critères requis par la loi ont été respectés.(2)

Ces dernières années, la pratique de la surfacturation par les médecins pour la prestation de services a fait l'objet d'un débat public. Le 12 décembre 1983, la Loi canadienne sur la santé (projet de loi C-3) était déposée à la Chambre des communes. L'objet en était de supprimer la surfacturation et la pratique des frais modérateurs pour l'hospitalisation. Essentiellement, elle permet au gouvernement fédéral de retenir les fonds destinés à un régime provincial d'assurance-santé en fonction des

(1) S.C. 1976-77, c. 10.

(2) Par. 6(4)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

frais imposés par cette province au moyen de la surfacturation ou des frais modérateurs. La loi a été adoptée par le Parlement en avril 1984 et a reçu la sanction royale. Elle remplace la législation précédente sur l'assurance-maladie.

B. Assurance-chômage

La grande dépression a fourni l'impulsion nécessaire à l'adoption d'une loi sur l'assurance-chômage au Canada. La Loi remédiant au chômage de 1930(1) prévoyait une aide financière du gouvernement national aux provinces et aux municipalités désireuses de s'attaquer aux énormes problèmes causés à l'époque par le chômage. Entre 1931 et 1939, un certain nombre de lois fédérales ont été adoptées en vue d'aider et de secourir les chômeurs. Depuis cette crise nationale, il s'est développé un sentiment populaire selon lequel le gouvernement fédéral a la responsabilité d'aider les chômeurs.

Se fondant sur son pouvoir constitutionnel d'adopter des lois pour "la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada", le Parlement fédéral adoptait en 1940 un régime national d'assurance-chômage qui est entré en vigueur en 1941.(2)

Afin de s'assurer de la validité constitutionnelle de ce régime, le gouvernement fédéral a apporté une modification à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour désigner l'assurance-chômage comme étant expressément de compétence fédérale.

La Loi sur l'assurance-chômage a été révisée en 1955. A cette occasion, les provinces ont été autorisées à établir leur propre régime pour leurs employés directs. Ainsi, environ 80% de la population active du pays était protégée par l'assurance-chômage.

Par la suite, l'universalité de la protection a été exigée afin d'assurer des normes uniformes d'assurance-chômage à tous les Canadiens

---

(1) S.C. 1930, 2e session, c. 1.

(2) Loi sur l'assurance-chômage, S.C. 1939-40, c. 44.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et de rendre le régime plus conforme aux principes de l'assurance pure ou privée.(1)

Toutefois, devant la croissance de leurs dépenses dans le secteur de la politique sociale, les provinces hésitaient à contribuer au régime au nom de leurs employés. C'est ainsi que la protection universelle est devenue l'un des principaux enjeux des conférences fédérales-provinciales.

Le régime qui a résulté de ces discussions marquait l'aboutissement de longues négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le gouvernement fédéral estimait que l'assurance-chômage était un programme d'assurance sociale et non pas d'aide sociale et que par conséquent, il n'empiétait pas sur la compétence provinciale.

La nouvelle Loi de 1971 sur l'assurance-chômage(2) a établi un nouveau régime qui prévoyait l'adoption de règlements en vue d'étendre les catégories d'emplois assurables. En particulier, tout emploi ne faisant pas l'objet d'un contrat de louage de services serait considéré comme assurable "s'il paraît évident à la Commission que les modalités des services rendus et la nature du travail exécuté par les personnes exerçant cet emploi sont analogues aux modalités des services rendus et à la nature du travail exécuté par les personnes exerçant un emploi aux termes d'un contrat de louage de service."(3) Par conséquent, à quelques très rares exceptions près, tous les emplois sont devenus assurables, qu'ils fassent l'objet d'un tel contrat oral ou écrit.

Le régime a été étendu en 1971 de façon à couvrir non seulement le chômage résultant d'une pénurie de travail, mais également les situations dues à la maladie, à un accident autre que professionnel, à la grossesse ou à la mise en quarantaine.

Au cours des années 1970, des aménagements de détail ont été apportés à la loi, notamment pour réduire les taux de prestations et rallonger les périodes y ouvrant droit. Une modification apportée en 1975

---

(1) Andrew F. Johnson, "Federal-Provincial Interaction on Social Spending and Unemployment Insurance in the 70's", document présenté à la conférence de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, juin 1982, p. 6.

(2) S.C. 1970-71-72, c. 48.

(3) Ibid., al. 4c).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a limité le nombre de semaines donnant droit à des prestations en cas de grossesse, de maladie, de blessures ou de mise en quarantaine.(1)

D'autres modifications ont été apportées à la suite des préoccupations suscitées par les répercussions des amendements envisagés en 1978 dans le projet de loi C-14, en particulier dans les Maritimes. On a alors décidé que la période de référence après un retour dans la population active pourrait varier en fonction des taux régionaux de chômage et qu'on accorderait des phases prolongées de prestations dans les régions où ceux-ci seraient élevés. Les restrictions fédérales au titre des dépenses consacrées à l'assurance-chômage devaient être compensées par une augmentation des fonds consacrés à la stratégie nationale de l'emploi.

Aux termes de la nouvelle législation, les prestataires dont le revenu dépassait un certain niveau étaient tenus de rembourser une partie des prestations reçues.(2)

Au 1er janvier 1979, la prestation hebdomadaire d'assurance-chômage a été fixée à 60% des gains assurables. Le maximum des gains assurables en 1983 était de 385$ par semaine et le maximum de la prestation, 231$.

C'est le ministère du Revenu national qui est chargé de percevoir les cotisations.

C. Le Régime de pensions du Canada

Le Régime de pensions du Canada (RPC) est entré en vigueur en 1965;(3) il propose un régime contributif complet de pensions. Les cotisations au régime ont commencé en 1966, les premières prestations de retraite ont été versées en 1967 et les premières prestations au conjoint survivant en 1968. La loi qui a créé ce régime permettait aux provinces de s'en désaffilier pour en créer un comparable qui leur soit propre. C'est la formule qu'a choisie le Québec pour établir le Régime des rentes du Québec.

---

(1) Loi modifiant la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1974-75-76, c. 80, art. 9.

(2) S.C. 1978-79, c. 7.

(3) Régime de pensions du Canada, S.C. 1964-65, c. 51.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Néanmoins, les deux régimes ont été coordonnés de façon à assurer à l'échelle du pays des régimes contributifs de pensions couvrant plus de 90% de la main-d'oeuvre active.

Le RPC et le Programme de sécurité de la vieillesse ont été intégrés. Le RPC a pour objet "d'assurer aux cotisants et à leur famille une protection contre la perte de revenu causée par la retraite, l'invalidité ou le décès du cotisant".(1) Ce régime vise à compléter les régimes privés de retraite plutôt qu'à les remplacer. Les prestations payables après le départ en retraite sont proportionnelles aux gains antérieurs des prestataires. Outre les prestations de retraite ordinaires, le régime prévoit également des prestations supplémentaires pour les orphelins, les conjoints et les conjoints invalides.

Le régime a été modifié en 1974 de façon à éliminer toute différence fondée sur le sexe dans le statut des cotisants.(2)

En 1977, la loi a de nouveau été modifiée de façon qu'en cas de dissolution légale du mariage, les crédits de pension acquis pendant le mariage soient répartis également entre les conjoints.

LES PROGRAMMES DE SERVICES SOCIAUX

A. Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

Au Canada, c'est aux provinces qu'incombe la prise en charge des services sociaux. Pourtant, ceux-ci ont progressivement bénéficié de la participation fédérale sous forme de mesures nationales de financement des programmes provinciaux. Un pas décisif a été fait dans cette direction lors de l'adoption au Parlement fédéral du Régime d'assistance publique du Canada en 1966.(3) En effet, ce régime a jeté les bases d'un programme national de bien-être social. Par son intermédiaire, le gouvernement fédéral a pris en charge la moitié des coûts des services sociaux offerts par

---

(1) Santé et bien-être social Canada, Budget des dépenses 1984-1985, Partie III, p. 5-27.

(2) S.C. 1974-75-76, c. 4.

(3) S.C. 1966-67, c. 45; R.S.C. 1970, c. C-1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

les gouvernements provinciaux aux personnes dans le besoin. Les services de bien-être social assurés en vertu de cet accord de partage des coûts comprenaient les allocations aux mères nécessiteuses, le soutien au bien-être de l'enfance, certains services de santé pour personnes nécessiteuses et des programmes visant à supprimer les causes de dépendance, notamment des programmes de garderie et d'orientation. Grâce au Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral a eu la possibilité d'agir indirectement sur les programmes provinciaux de bien-être social et d'en accélérer la mise en oeuvre dans les régions défavorisées. Ce régime a constitué un élément essentiel dans la promotion du bien-être social et il a permis aux provinces, grâce à la formule des coûts partagés, de fournir divers services sociaux à ceux qui en avaient besoin. Dans ce régime, les prestations d'assistance sont gérées par les provinces.

B. Formation de la main-d'oeuvre et réadaptation professionnelle des invalides

Le gouvernement fédéral est responsable des domaines de l'emploi et de l'expansion économique. En collaboration avec les provinces, il a mis en place un certain nombre de programmes et de services dans le but d'atteindre l'objectif national visant à réaliser le potentiel de productivité des ressources humaines canadiennes.

La participation fédérale dans ces domaines n'est pas nouvelle. En 1912 a été adoptée la Loi d'encouragement à l'agriculture,(1) qui accordait des subventions fédérales aux provinces dans le but de favoriser l'agriculture. En 1913, la Loi d'instruction agricole(2) a accordé aux provinces des subventions proportionnelles au nombre d'habitants et destinées à la création d'écoles vétérinaires et d'agriculture. Cette loi comportait le premier subside conditionnel d'importance.

Depuis lors, le Parlement a adopté diverses lois qui faisaient intervenir le gouvernement fédéral dans les domaines de la main-d'oeuvre et de la formation professionnelle pour répondre à des besoins

(1) S.C. 1912, c. 3.

(2) S.C. 1913, c. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

particuliers. En 1967, la Loi sur la formation professionnelle des adultes[1] a amené la création de divers programmes, notamment du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada.

Par l'intermédiaire du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, le gouvernement fédéral a pris en charge le coût de la formation professionnelle des adultes, il a financé des programmes d'enseignement dispensés par les gouvernements provinciaux dans des instituts techniques et des collèges communautaires ainsi que des programmes de formation professionnelle. Cette démarche avait pour objectif principal de faire acquérir aux travailleurs la compétence nécessaire à leur emploi.

La Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration finance et gère un ensemble de programmes et de services destinés à lutter contre le chômage et axés sur la formation aussi bien que sur la création d'emplois. Ces dernières années, il s'agissait notamment du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, de la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée, du Programme d'emploi pour les innovations technologiques, du Programme de mobilité de la main-d'oeuvre du Canada et du Programme de travail partagé.

Aux termes des accords fédéraux-provinciaux, le gouvernement central consacre des fonds à la formation tandis que les provinces sont généralement responsables de la teneur et de la méthodologie des cours.

Les fonds fédéraux se répartissent en différentes catégories, qui comprennent la formation générale et la formation professionnelle, l'adaptation au travail, l'apprentissage, la formation préparatoire à l'emploi et la formation linguistique.

Les stagiaires qui n'ont pas droit aux prestations de chômage peuvent bénéficier d'une allocation hebdomadaire de formation et, dans des cas particuliers, d'une allocation d'éloignement, d'une allocation de transport quotidien, d'une subvention de déplacement et d'une allocation pour les soins de personnes à charge.

En application de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides,[2] le gouvernement fédéral a conclu avec les provinces

---

(1) S.R.C. 1970, c. A-2.

(2) S.C. 1960-61, c. 26; modifié par S.C. 1977, c. 54.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des accords prévoyant le partage des coûts des services de réadaptation des invalides.

APPLICATION DE LA LÉGISLATION: LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

L'instrument de mise en oeuvre de la plupart des mesures de sécurité sociale et de Bien-être social dont il vient d'être question est le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Il a été créé par une loi de 1944(1) dans le cadre d'une stratégie déployée par le gouvernement fédéral pour réorganiser la société et protéger les Canadiens contre les risques sociaux et économiques. Il avait pour rôle de coordonner la mise en oeuvre des programmes avec les autorités provinciales de façon que toutes les provinces connaissent le même rythme de progrès social.

L'envergure du ministère s'est considérablement étendue depuis sa création. Il est maintenant chargé de gérer de vastes programmes constitués aux termes de lois fédérales dans le domaine de la santé, de la sécurité sociale et du bien-être de la population. Le champ de ses responsabilités couvre actuellement trois directions générales dans le domaine de la santé, deux directions générales consacrées à la sécurité du revenu et aux services sociaux ainsi que d'autres directions de services ou d'orientation auxquelles les premières peuvent faire appel.

La Direction générale de la protection de la santé est chargée de fixer les normes applicables à la vente des aliments et des médicaments et de lutter contre les maladies transmissibles. La Direction générale des services et de la promotion de la santé assume les responsabilités fédérales de l'assurance-maladie et des soins hospitaliers et elle est chargée de la promotion de la santé et de la médecine préventive.

La Direction générale des services médicaux est responsable des soins dispensés aux Indiens et aux résidents des territoires ainsi que de la quarantaine et des services médicaux de l'immigration.

---

(1) Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, S.C. 1966-65, c. 22; S.R.C. 1970, c. N-9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans le domaine du bien-être social, la Direction générale des Programmes de la sécurité du revenu administre les programmes de maintien du revenu, notamment le Régime de pensions du Canada, les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse. La Direction générale des programmes des services sociaux gère différents programmes, notamment ceux dont les coûts sont partagés avec les provinces; il s'agit principalement du Régime d'assistance publique du Canada, de la réadaptation professionnelle des invalides, des services sociaux, des subventions nationales au bien-être social et du programme "Nouveaux horizons".

Ces dernières années, le budget du ministère de la Santé nationale et du bien-être social a surpassé celui des autres organismes du gouvernement; pourtant, ses dépenses sont parmi les moins discrétionnaires de l'ensemble du budget, car elles comportent une forte proportion (97%) d'obligations prescrites par la loi et découlant des accords fédéraux-provinciaux.(1) Une grande partie d'entre elles représente des paiements de transfert à des gouvernements provinciaux ou à des particuliers. Toute modification de ces paiements oblige en pratique non seulement à modifier des lois fédérales mais également à consulter les provinces et à négocier des accords avec elles.

La liste ci-dessous donne un aperçu des activités du ministère et des différents programmes et services auxquels il participe:

- Sécurité de la vieillesse
- Assurance hospitalisation
- Allocations familiales
- Assistance publique du Canada
- Supplément de revenu garanti
- Assurance-maladie
- Services complémentaires de santé
- Services médicaux
- Allocation au conjoint
- Protection de la santé

---

(1) G. Bruce Doern (éd.), How Ottawa Spends your Tax Dollars, James Lorimer and Company, Toronto 1981, p. 95.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

Le présent document donne un bref compte rendu de l'évolution de la législation canadienne en matière de sécurité sociale et de bien-être social. Son faible volume n'a pas permis de présenter ni d'analyser dans le détail toutes les lois adoptées dans ce domaine. Seules celles qui ont été jugées de première importance ont été examinées.

Le régime canadien actuel résulte de la création de divers programmes, certains d'application universelle, d'autres destinés à des groupes particuliers. Les programmes institués par des lois provinciales, comme l'indemnisation des accidentés du travail, sont venus compléter les régimes nationaux de protection des Canadiens contre les principaux risques, notamment au cours du troisième âge, en cas de maladie, d'invalidité et de chômage.

Comme une partie des domaines considérés relèvent de la compétence provinciale, les programmes nationaux ont généralement été mis en place grâce à une collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Des initiatives provinciales, comme l'assurance-maladie, ont dans certains cas été précipitées par l'entrée en vigueur d'une loi nationale. De façon générale, la capacité de financement du gouvernement fédéral a constitué l'élément moteur de la planification et de l'organisation des programmes nationaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE

1. F. Badgley, C.A. Charles and G.M. Torrance, The Canadian Experience with Universal Health Insurance: Final Report, Université de Toronto, Toronto 1975.

2. Canada, Comité consultatif sur l'assurance-santé, Health Insurance, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1943.

3. Emploi et Immigration Canada, Learning and Living in Canada, vol. II, Ottawa, 1983.

4. Ministère de la Santé et du Bien-être social, Family Allowances, Ottawa, 1981.

5. Ministère de la Santé et du Bien-être social, Budget des dépenses 1984-1985, Partie III, Approvisionnements et Services, Ottawa 1984.

6. Association canadienne d'études fiscales, The National Finances, 1982-83, Toronto 1983.

7. G. Bruce Doern (éd.) Spending Tax Dollars, Federal Expenditures, 1980-81, Université Carleton, Ottawa, 1980.

8. G. Bruce Doern (éd.), How Ottawa Spends your Tax Dollars, James Lorimer and Co., Toronto, 1981.

9. W. Irwin Gillespie, "Canada's Poor Staying That Way", Perception, janvier-février 1979, p. 6-7.

10. Andrew F. Johnson, "Federal-Provincial Interaction on Social Spending and Unemployment Insurance in the 70's", document présenté à la Conférence de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, juin 1982.

11. J. Peter Johnson, Government Financial Assistance Programs in Canada (2e éd.), Butterworths, Toronto 1982.

12. B. Kitchen, "The Refundable Child Tax Credit", Canadian Taxation, Automne 1979, p. 44-51.

13. L.C. Marsh, Report on Social Security for Canada, Presses de l'Université de Toronto, Toronto, 1975.

14. Duncan Matheson, "Clarifying Social Welfare", Policy Options, juillet 1983, p. 26-29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

15. Carl A. Meilicke and Janet L. Storch (éd.), Perspectives on Canadian Health and Social Services Policy: History and Emerging Trends, Health Administration Press, Ann Arbor Mich., 1980.

16. Conseil national du Bien-être social, Family Allowances for All?, Ottawa 1983.

17. Conseil national du Bien-être social, Retour sur le régime caché d'assistance sociale, Ottawa, 1979.

18. Charles Rachlis, "A Farewell to Welfare: The Politics of Social Security Reform and Fiscal Federalism in the 1970's", document présenté à la réunion de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, 1982.